SEÑOR RODRIGUEZ.- Creo que cada miembro de esta Comisión Asesora, que no vota sino que opina, es libre de presentar a la Comisión de Vivienda, que sí va a votar, la cantidad de artículos, de propuestas o capítulos que considere necesarios. Así podemos darle un tratamiento rápido y no quedar empantanados en una discusión que no tendría sentido.

Voy a hacer un repaso del material que tengo. De Machado tengo la Sección III y el Capítulo IV que él entiende conveniente incluir en forma aditiva. De Crespi tengo hasta el Título 2. De Gilmet tengo el Título 1. De Sienra tengo todo el proyecto. De Pereyra tengo lo recibido ayer.

(Dialogado)

SEÑOR GILMET.- En la medida en que uno estudia los otros capítulos se modifican los anteriores y hay también un tema de maduración y reflexión. En la medida en que estamos interactuando, uno puede ir cambiando en función de las opiniones de los demás. Eso es natural. Al momento de entregar el último Título 4 diremos que a esa fecha ese es el texto definitivo y entre comillas.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Va a haber modificaciones en la medida en que se sigan analizando los temas. Pero quería hacer estas aclaraciones porque una vez que el material esté pronto e impreso no van a ser tomadas en cuenta las modificaciones que surjan, por ejemplo, la semana que viene. Sí van a ser tomadas al final de todo.

SEÑOR SIENRA.- Quisiera terminar lo que dije la semana pasada sobre este Capítulo.

Quiero recordar que el otro punto que tiene título es el tema de las carteras de tierra. Claramente señalé que me parecían como política un grave error. Creo que no se debe segregar gente en la sociedad bajo ningún concepto y mucho menos por razones económicas. En definitiva, las carteras de tierra son -como dice el artículo 48- fundamentalmente para viviendas de interés social.

Eso es un error gravísimo. Yo lo aprendí con la experiencia. Hasta el año 1991 participé en la Intendencia de Maldonado en la redacción de un pliego para comprar tierras donde después se construyeron viviendas de interés social.

Eso no ha funcionado en el Uruguay. La experiencia de nuestro país, de los de la región y del mundo entero respecto a juntar a la gente por nivel socio-económica ha sido catastrófica desde todo punto de vista, al punto -como señalé el año pasado cuando mencionamos este tema- que tanto en los Estados Unidos como en Europa están demoliendo conjuntos de viviendas de interés social que habían levantado por los problemas que traían.

Que la ley incluya estas carteras de tierra me parece un paso atrás gigantesco en el tratamiento del tema. Por otro lado, no pretendo que todo el mundo comparta mi opinión. La segregación en la ciudad incluso es un tema tan importante que seguramente el ámbito de debate no sea esta Comisión; incluso estoy dispuesto a hacerlo en cualquier lado.

Eliminar el articulado referente a las carteras de tierra no implica que, si alguien en la gestión de un centro poblado o un departamento entiende adecuado y conveniente que la Intendencia cree su cartera de tierra o el Poder Ejecutivo entiende que él debe crearla, lo pueda hacer. No hay absolutamente nada que lo impida. Si un Plan dice "Cómprese o exprópiese las tierras de esta área", por razones de interés social se puede hacer.

Me duele muchísimo que esto aparezca en la ley porque el resultado en todos lados ha sido terrible.

En segundo lugar, también creo que las sociedades de economía mixta son un paso atrás gigantesco. Han sido usadas en Francia con un resultado desastroso. Hemos tenido aquí a dos Alcaldes -de Niza o de Marsella; no recuerdo bien- que venían huyendo del uso de estos instrumentos.

Lo que es muy claro es que el rol fundamental del Estado en la gestión del territorio es de guía, de plantear los criterios de cómo se va a gestionar y, además, de hacer de policía, es decir verificar que lo que se haga se ajuste a los planes y a las normativas vigentes.

Por lo tanto, es absolutamente incompatible que el Estado sea el que ejecuta parte de los planes, salvo lo que sea concreto como, por ejemplo, carreteras, etc.; pero no como dice acá: urbanizaciones, construcción de viviendas u obras de infraestructura turística. Y por último lo abre absolutamente a todo: cualquier obra de infraestructura o equipamiento. Es decir que también podemos hacer un complejo de viviendas.

Y con el agravante de que esto se presta a -como ha sucedido en Francia y otros lados- que si no me asocio con el Alcalde o con la estructura política, el proyecto no sale. Eso es tremendo.

Además, nuestra experiencia respecto a las empresas que maneja el Estado ha sido nefasta porque ha sido absolutamente contradictoria con los intereses de la gente. Nosotros estamos pagando en las empresas del Estado tarifas, precios exorbitantes comparados con cualquier parte del mundo civilizado y desarrollado. Incluso, me quedé bastante asombrado, aunque lo sabía, cuando vi en la tapa de "El Observador" del sábado pasado una gráfica en la cual se muestra cómo las tarifas de agua, teléfono y energía eléctrica se han desarrollado en el país en diferencia con los salarios.

Las empresas públicas solucionan sus problemas exactamente al contrario de lo que lo hacen en el resto del mundo desarrollado que cuando tienen problemas reducen los costos y ofrecen oportunidades para que la gente gaste más. Pero acá no; nos suben los precios y se acabó. Y eso va a pasar con el territorio, lo que es mucho peor.

Sé que esto que estoy planteando va contra muchas teorías que en el Uruguay están funcionando; pero también sé que en el Parlamento está a estudio -no sé a qué nivel- un proyecto para que las Intendencias, por ejemplo, empresas mixtas o de su propiedad para actuar en el ámbito privado. Yo tampoco estoy de acuerdo con esas empresas, pero me parece mucho más razonable, si el país entiende que tienen que haber esas empresas mixtas o públicas exclusivamente en el ámbito de lo privado, que haya una ley que las contemple en su generalidad y no exclusivamente para operaciones inmobiliarias o urbanísticas.

Planteo que sería bueno que ese tema también sea eliminado de la ley.

Por último, quiero hacer notar dos cosas que no están en este Título y que sí deberían figurar. No están en ninguna parte del Mensaje del Poder Ejecutivo, pero en un orden lógico debieran estar.

Creo que no es posible plantear obligaciones al Estado sin darle una financiación para que pueda cumplir con ellas. Es verdad que el Ministerio de Vivienda tiene algunos rubros para la ordenación del territorio; pero también lo es que si el Estado le pone la obligación al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Departamentales de hacer planes de ordenación del territorio, tiene que darles los recursos financieros para ello. Me parece que por lo menos en la etapa inicial, cuando el país tiene que desarrollar esta materia en forma más dinámica y encarada casi desde el vamos, es necesario que el Poder Ejecutivo le traspase fondos a los Gobiernos Departamentales para ayudarlos en esta temática. Además sería bastante justo que ese traspaso de fondos sea en relación inversa al Producto Bruto per cápita de cada departamento, es decir que el más rico reciba menos y el más pobre, más, porque el Producto Bruto per cápita está indicando la riqueza de la población de la zona.

Por último, en este Capítulo no puede evitarse que existan plazos. Si no los estipulamos y los distintos responsables -sea Poder Ejecutivo o Intendentes- no hacen los planos, no estarán en infracción con la norma; los van a hacer cuando tengan ganas, y esa es una forma de que la ley nunca se termine de aplicar. De manera que el Capítulo Plazos debe formar parte de esta norma.

En síntesis, pienso que el Título 3 tal como viene armado, estructurado y pensado por el Poder Ejecutivo debe ser eliminado en su totalidad y sustituido por estos otros Capítulos que no sé si deberán tener un Título o no. Yo sólo digo los contenidos que deben tener.

SEÑOR VILLEGAS.- En el día de hoy hemos entregado el texto correspondiente al Título 3 "Instrumentos de Gestión".

Los instrumentos de gestión son herramientas imprescindibles para lograr que los contenidos de los instrumentos de ordenación se plasmen en una realidad. El proyecto del Poder Ejecutivo plantea algunos. En realidad, podríamos enumerar muchos más. No se refiere, por ejemplo, a aspectos que han sido considerados en otras sesiones referentes a incentivos o al impulso de la relación público-privado, como los patrocinios. De todas maneras, vamos a seguir el orden del proyecto del Poder Ejecutivo y a realizar algunos comentarios.

El primer Capítulo -artículos 42, 43 y 44- del Poder Ejecutivo trata de lo que denomina "poderes de policía territorial. Nosotros estamos justamente en estudio de esta propuesta y en esta oportunidad no hemos entregado una alternativa ni en principio una suscripción tácita de ese proyecto, lo que no significa dejar de incluir este Capítulo.

Concordamos con un texto que nos ha entregado la doctora Pereyra en el sentido de que el bien jurídico protegido en el delito de ordenación territorial es la propia ordenación territorial y, por lo tanto, sus objetivos y finalidades. En consecuencia, concordamos también que se deben establecer sancionar a los responsables, así como la obligación de resarcimiento de daños e indemnizaciones de los perjuicios a cargo de los mismos.

Con relación al proyecto del Poder Ejecutivo, entendemos que habría que diferenciar entre infracciones por vulneración de las prescripciones contenidas en la legislación, o sea, en este marco legislativo que se está proponiendo, y las prescripciones contenidas en los propios instrumentos de ordenación, llamados directrices o planes, según nuestra propuesta de ordenación territorial, puesto que nos parece que en el texto del Poder Ejecutivo se mezclan estos dos aspectos, y son planes diferenciados, puesto que las infracciones por vulneración de las prescripciones contenidas en los planes ya existen en la legislación y en las normativas departamentales, mientras que obviamente no hay legislación respecto de las prescripciones contenidas en la legislación justamente de la vulneración de dichas prescripciones ya que no existe la legislación como tal.

El otro aspecto que nos merece reflexión y entendemos que la propuesta de la doctora Pereyra es pertinente es en el sentido de la identificación, ya sea de las personas física o de las jurídicas, donde distingue -inspirada en el Derecho español a que hace referencia- por un lado, entre los particulares propiamente dichos, pero también identifica otras figuras, como la del promotor, del empresario de obras o constructor y la de los técnicos o directores, que en general en nuestro medio son profesionales.

También concordamos cuando hace referencia a la propia Administración, o sea, a los funcionarios públicos.

Todo esto no está en el proyecto del Poder Ejecutivo y entendemos que si incursionamos en el tema de la policía territorial, es muy pertinente la identificación de todos estos actores y de esta gente. Sin embargo no lo es legislar en el sentido genérico, puesto que en las situaciones de delito es importante la identificación justamente de las responsabilidades. Por tanto, nos parece muy pertinente que la legislación siga avanzando en el sentido de la identificación de cuáles son esos actores.

Nosotros seguimos estudiando este aspecto y a la brevedad presentaremos nuestra propuesta o variaciones a las que se están manejando.

El segundo Capítulo del proyecto del Poder Ejecutivo se refiere a expropiaciones. En una intervención realizada el año pasado nos extendimos con respecto al significado que a nuestro entender tiene el sistema de expropiaciones que surge con la Ley Nº 3.958 de 1912 y que sigue siendo un instrumento de aplicación generalizada. Justamente en esa intervención hacíamos referencia a que en oportunidad de visitar grandes emprendimientos urbanísticos fundamentalmente en otros países o ciudades, al preguntar cómo había sido posible realizar esa transformación, la respuesta fue categórica: a través del sistema de expropiaciones.

Personalmente integro el Consejo Consultivo del Nuevo Plan de la ciudad de Sevilla y la gran transformación de esa ciudad en el año 1992 para la Expo Sevilla fue realizada fundamentalmente con el sistema de expropiaciones. Fueron los tres niveles del Estado -el Estado, el Gobierno Autonómico y el Ayuntamiento- que expropiaron las tierras necesarias, realizaron las infraestructuras y

luego, justamente a través de diferentes modalidades bastante complejas -por eso no voy a entrar a detallarlas; además ustedes las conocen- pusieron esas tierras en el mercado y lograron ese cambio en los usos del suelo y en los aprovechamientos urbanísticos.

Al respecto siempre pienso en una de las transformaciones de carácter urbanístico más importante quizá que cuenta la historia de este país, como fue la construcción de la Rambla Sur a través de un instrumento de gestión en su momento verdaderamente muy renovador, creando la Comisión Financiera de la Rambla Sur. El instrumento fue, justamente, la expropiación, o sea, la compra de tierras, la construcción de una infraestructura significativa, como fue ganar las tierras al mar y construir la rambla, y luego la enajenación por parte de la Comisión Financiera de la Rambla Sur de esas tierras, que sigue enajenando predios que le pertenecen. O sea que es un sistema de gestión probado en el medio nacional durante décadas.

Sin embargo, con respecto a lo que plantea el proyecto del Poder Ejecutivo, entendemos que se debe limitar a las determinaciones de carácter vinculante de los instrumentos de ordenación previstos en la ley. En consecuencia, aprobado por el Poder Legislativo o por las Juntas Departamentales, según corresponda, porque la disposición del Poder Ejecutivo es extremadamente general, y como la Ley de 1912 establece la necesidad de calificar por ley la causa de utilidad pública, no creo que se pueda calificar por ley algo tan general como un Plan. A nuestro entender tienen que remitirse a las disposiciones de carácter vinculantes, es decir, que hayan sido aprobadas por los legislativos respectivos: el comunal o el nacional.

De modo que compartimos el proyecto............................

...y en qué sentido adherimos a este instrumento de gestión.

Entendemos que corresponde incluir a los Gobiernos Departamentales porque tienen su cartera de tierras. Es una contradicción del proyecto del Poder Ejecutivo que habilitaba la expropiación de la cartera de tierras exclusivamente en el ámbito nacional y no en los departamentales.

Por último, el artículo referido a expropiaciones con pago diferido, donde aparece la equivalencia entre los instrumentos de ordenación y los planes y programas de desarrollo económico, a efecto de lo preceptuado por los artículos 231 y 232 de la Constitución de la República.

Con respecto a la cartera de tierras, entendemos que el proyecto del Poder Ejecutivo carece de una expresión acerca de cuál es la finalidad. O sea, supone que la simple nominación de cartera de tierras implique comprensión. Por tanto, incluimos un artículo que dice: "La finalidad de la cartera de tierras será obtener predios aptos para la construcción de viviendas en todo caso en cumplimiento de los instrumentos de ordenación vigentes a los efectos de: a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales, y b) venderlos y otorgarlos en las condiciones que establecerá la reglamentación a personas o grupos de personas que lo requieran para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional."

Los artículos siguientes refieren a la creación de la cartera de tierra nacional y municipal.

Con respecto a un inciso del proyecto del Poder Ejecutivo que propone la afectación de todo inmueble de dominio fiscal para la cartera de tierras, nos plantea dudas y entendemos que requiere de mayor estudio. Una habilitación lisa y llana de afectar todo inmueble, o sea, toda propiedad fiscal por el hecho de no tener uso, a la cartera de tierras puede estar muy bien inspirada, pero es un acto de una trascendencia enorme si pensamos en algunos Ministerios y sus dominios inmobiliarios vastos, por cierto. Incluir esta disposición sin realizar un estudio en cuanto a qué nos estamos refiriendo -estamos hablando de miles y miles de hectáreas- por lo pronto de lo que es de nuestro conocimiento, sería irresponsable. Deberíamos tener un conocimiento más cabal de a qué nos estamos refiriendo y en la Exposición de Motivos del proyecto del Poder Ejecutivo no hay una referencia con respecto a cuál es el real significado del traslado de dominio que se plantea.

Con respecto a la intervención del arquitecto Sienra y una crítica que compartimos referente a experiencias negativas de este sistema de gestión de la cartera de tierras, entendemos que es muy valedero cuando se generan carteras de tierras que llevan a la segregación socio-urbana, socio-territorial, o sea, cuando se crea el ghetto desde el acto justamente de la incorporación de las tierras a la cartera; pero creo que ese error cometido por Gobiernos nacionales y departamentales de todos los signos es perfectamente rectificable; pienso que el problema está justamente en la integración de la propia cartera de tierras con un sentido integrador, de tratar de evitar esa segregación. Cuando se expresa en términos de política urbana la necesidad de densificar las áreas centrales de nuestras ciudades, de nuestros centros urbanos, una cartera de tierras que plantee esa política de reequilibrio deberá comprar tierras centrales. Claro que las tierras ubicadas en esa situación de centralidad son más caras que las periféricas; pero habrá que pagar ese costo de comprar tierras urbanizadas.

En razón de esa argumentación que compartimos no queremos descartar el uso de un instrumento que creemos valedero si es que no se ha usado bien.

El siguiente aspecto no está planteado en el proyecto del Poder Ejecutivo dentro del Título 3 "Instrumentos de gestión" y se refiere a la distribución de beneficios y cargas, que aparece en dos artículos, el 9º inciso cuarto y 26, dentro de "Instrumentos de ordenación". Pensamos que este es un instrumento de gestión y debe estar incorporado en el Título "Instrumentos de gestión", si es que existe.

En la formulación del texto de ley hemos realizado algunas modificaciones a lo que propone el proyecto del Poder Ejecutivo. El "nomen juris" sería "Compensaciones.- Todos los Planes de Ordenación Territorial previstos en la presente ley deberán prever mecanismos de compensación de las desiguales atribuciones de beneficios y cargas que eventualmente se pudieren generar de la ordenación y planificación del territorio de acuerdo a lo que determinen expresamente las determinaciones de carácter vinculante. El procedimiento se establecerá reglamentariamente."

El principio de distribución equitativa de beneficios y cargas resultante de la ordenación del territorio tiene un carácter innovador en nuestro medio, si bien podríamos decir que el artículo 8º de la Constitución de la República establece el principio de igualdad. Se interpreta que mediante instrumento de gestión se alcance la recuperación pública de la valorización del suelo originada en el proceso de urbanización y no limitada a la recuperación del costo de las obras públicas, que sí tiene larga aplicación en nuestro medio a través, justamente, de la Contribución Inmobiliaria por mejoras.

A los efectos de una mejor comprensión del alcance de este texto que proponemos del artículo de compensaciones -en nuestro orden, el 30- vamos a tratar de presentar sintéticamente una propuesta de reglamentación que serviría como fundamento y rescataría los principios que inspirarían al Legislador, puesto que entendemos que la ley no debería entrar en estos aspectos; debería quedarse en una disposición general.

En ese sentido, para mayor claridad, ya lo habíamos adelantado que no compartíamos el criterio del establecimiento de un impuesto aunque reconocemos las limitaciones en nuestra formación y capacidad de comprensión de estos aspectos, y apoyamos también lo que han expresado otros asesores en le sentido de la necesidad de un apoyo en los temas de Derecho Financiero y Tributario y, en particular, de economía urbana. Sin embargo, con respecto a la propuesta del impuesto -en términos muy intuitivos porque reconocemos que no es nuestra materia- no compartiríamos el criterio de periodicidad del impuesto, o sea, el criterio como se establece en la propuesta de la anualidad, porque entendemos que la compensación se trata de un acto de compensación. Se compensa y luego queda saldada.

Si bien quedó claro -nosotros lo planteamos como una pregunta- que el impuesto propuesto puede tener un destino, desconozco los riesgos, o sea, la legislación en su detalle de los riesgos del cambio de la finalidad que se propone en una oportunidad y que a posteriori se le pueda dar otro destino. Por eso preferimos usar una figura de un ingreso no tributario y recurrimos al concepto de precio compensatorio, o sea, es una compensación en el acto de búsqueda o aspiración del justo equilibrio entre los beneficios y las cargas. Eventualmente se puede llegar a indagar la posibilidad de que fuera tributario, pero en ese caso como una contribución -Contribución Inmobiliaria- pero por única vez y con una finalidad.

En la propuesta de reglamentación planteamos que los planes de ordenación territorial determinarán áreas denominadas unidades de actuación -por ejemplo en la española se denomina, para mayor comprensión, áreas de reparto, o sea, el plan define un área donde se va a realizar ese justo equilibrio entre cargas y beneficios- en las que se dispondrá la justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación. La unidad de actuación delimitada deberá comprender en su superficie una porción de territorio que integre a más de un propietario. Esto puede estudiarse con más detalle en las situaciones de un solo propietario; pero entendemos que si va a haber un reparto por lo menos debe haber más de un propietario.

Luego entramos en la definición del concepto del mayor aprovechamiento y decimos que es el incremento del valor económico de los bienes inmuebles involucrados en una intervención en el ámbito de un plan de ordenación territorial originado por los factores que se determinan seguidamente. ¿Y cuáles son los supuestos? En el ámbito de la Comisión únicamente se ha planteado el supuesto de la mayor edificabilidad; sin embargo, el mayor aprovechamiento se puede originar por la variación, con respecto al régimen general vigente, de los usos autorizados, por supuesto que de la edificabilidad, pero también de la normativa de parcelaciones. Determinadas situaciones de fraccionabilidad de la tierra implican también mayor aprovechamiento. O la combinación de los parámetros anteriormente enumerados.

La valoración del mayor aprovechamiento por cambio de uso se da cuando se autoriza el cambio de uso del suelo de un bien inmueble. El mayor aprovechamiento es el valor de comercialización del inmueble con el nuevo uso autorizado menos su valor antes del cambio. La mayor edificabilidad es el conjunto de construcciones que se pueden desarrollar en el volumen definido por el área máxima de ocupación del suelo por una altura igual a la o las alturas máximas autorizadas para éste y conforme a la normativa urbanística y de edificación vigente. Y toda autorización para edificar que implique construir por fuera de esa edificabilidad máxima, siempre que no configure una tolerancia, o sea, una modificación marginal mínima, dimensional, por ejemplo, constituye mayor edificabilidad y generará mayor aprovechamiento, aunque la edificabilidad total resultante para el inmueble fuera igual o menor a la que le correspondería en aplicación de la norma vigente. ¿Por qué? Justamente porque entendemos que cada uno de estos parámetros tiene un sentido desde el punto de vista de la ordenación urbanística. Por tanto, si se estableció en una determinada área una altura máxima, aunque multiplicada por un determinado factor del suelo no se altere el volumen total, esa altura máxima tenía un sentido, el de preservar o valorar un determinado ordenamiento urbanístico con esa determinada altura.

La valoración de la mayor edificabilidad se expresa en valor de comercialización. En la valoración del mayor aprovechamiento por cambio de la normativa de reparcelaciones, cuando se autorice el cambio de la normativa de reparcelaciones de uno o varios inmuebles, el mayor aprovechamiento es el valor de comercialización de dicho inmuebles con la nueva normativa menor su valor en aplicación de la normativa anterior.

También incluimos la valoración del mayor aprovechamiento en las situaciones de suelo urbanizable. En suelo urbanizable el mayor aprovechamiento es el incremento del valor del suelo al incorporarse al suelo urbano. El mayor aprovechamiento equivale al valor total de comercialización del suelo urbano edificable menos el valor del suelo urbanizable antes del desarrollo del mismo.

Consideradas, por tanto, las diferentes situaciones de mayor aprovechamiento y cuáles son las que generan la valoración proveniente de ese mayor aprovechamiento, establecemos lo que llamamos precio compensatorio, que se determina como el equivalente al 10% del mayor aprovechamiento. En este sentido, coincidimos con la propuesta del arquitecto Sienra. La arquitecta Crespi también hacía referencia en una sesión anterior al establecimiento del 10%, puesto que recordaba que había sido el porcentaje adoptado en la normativa del Plan Fénix.

El incremento de valor que implica el mayor aprovechamiento se expresará en moneda nacional y se reajustará por el Indice de Precios al Consumo (IPC).

Las formas de pago del precio compensatorio. La integración del precio compensatorio podría realizarse al contado y en efectivo en obras o construcciones públicas u otros inmuebles de valor equivalente.

La Junta de Compensación. Este es un instrumento que recogemos de la Legislación Comparada, puesto que si tenemos un área de actuación y en ella tenemos más de un propietario de los bienes inmuebles, de alguna forma hay que generar una identidad que los agrupe para poder llevar a cabo el justo equilibrio de las cargas y beneficios. Por tanto, los propietarios de los bienes inmuebles de una unidad de actuación se constituyen en una entidad denominada "Junta de Compensación" para el cumplimiento de los deberes de equidistribución de cargas y beneficios.

Destino del precio compensatorio. En nuestra propuesta entendíamos que para cada instrumento de ordenación, además de los equipos técnicos, debería existir una Comisión de División y Seguimiento, algo que también recoge la iniciativa del Poder Ejecutivo pero sólo para determinadas figuras; nosotros entendemos que todas las figuras de ordenación del territorio deben tener una Comisión de División y Seguimiento. En esta oportunidad recogemos este instrumento y decimos que la Comisión de División y Seguimiento establecida en el artículo 15 -de nuestra propuesta- de la presente ley recomendará si el precio compensatorio se destina a la realización de infraestructura y equipamiento de la unidad de actuación considerada y, por tanto, está compensando las cargas que eventualmente se puedan generar. Entendemos que las cargas no necesariamente tienen ese destino; también pueden ser otros propietarios integrantes de la unidad de actuación. Pero también abrimos la posibilidad de que se destinen a un fondo que llamamos Fondo Especial de Gestión Territorial, que se establece en el artículo siguiente.

La propuesta de la Comisión de División y Seguimiento respecto al destino del precio compensatorio se elevará al Intendente Municipal mediante un proyecto de decreto departamental respectivo para su consideración y eventual remisión a la Junta Departamental.

El Fondo Especial de Gestión urbana en el ámbito de un plan de ordenamiento territorial tiene el objeto de cumplir con las finalidades y principios rectores de la ordenación territorial establecido en la ley en los artículos 3º y 4º. En esto también coincidimos con la propuesta presentada a la Comisión con respecto a destinar estos fondos a la promoción de la ordenación del territorio, por ejemplo.

El siguiente Capítulo del proyecto del Poder Ejecutivo se denomina "Sociedades de economía mixta". Se trata de un instrumento de gestión también innovador en nuestro medio muy poderoso de inspiración francesa, como ya se ha dicho, y si bien se han señalado aspectos negativos de su aplicación, no por ello dejamos de reconocer -ya lo decimos al calificarlo de poderoso- el valor que también han tenido en ese país desde el punto de vista de su aplicación en la renovación urbana, verbigracia**,** en la trascendente transformación de París con la creación de las villes nouvelles y la contención de la expansión urbana de la metrópolis a través de este instrumento que tiene sus riesgos, como lo ha señalado el arquitecto Sienra, porque es muy poderoso. Por ello en esta oportunidad expresamos que seguimos en estudio de ese instrumento en la figura jurídica de sociedades de economía mixta y por tanto estudiando los artículos 54, 56, 57 y 58 del proyecto del Poder Ejecutivo, y presentamos en este ámbito para su discusión una propuesta de otra figura jurídica, que es la del consorcio.

La figura del consorcio a nuestro entender tiene la ventaja de que existe en nuestra legislación, pero tiene sus limitaciones, por lo que he comprendido y espero me rectifiquen los juristas integrantes de esta Comisión, no genera la personería jurídica y, por tanto -me voy a expresar en forma quizá heterodoxa- no permite la creación de un patrimonio único, es decir, las partes mantienen su patrimonio, lo cual genera una limitación, por lo menos en mi interpretación así en el llano, frente a este instrumento innovador de las sociedades de economía mixta que yo interpreto podrían llegar a constituir una figura jurídica que tuviera personería jurídica y por tanto pudiera generar un patrimonio común y realizar contrataciones, etc, etc, y obviamente tener un poder mayor. Sin embargo, el tener la posibilidad de instrumentar operaciones consorciadas en el ámbito de la ordenación del territorio y de las operaciones urbanísticas sería de gran utilidad en nuestro medio, ya que en la figura del consorcio no tenemos que pensar en las combinaciones de público-privado o de público-ámbito social, sino también del público-público pero que actúa dentro del ámbito del Derecho Privado. Creemos que podrían tener un significado importante para el logro de que los contenidos de los instrumentos de ordenación se plasmen en la realidad.

El objeto de los consorcios. El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales podrán celebrar convenios adoptando la forma jurídica de consorcio cuyo objeto sea la ejecución de cualquier obra de infraestructura o de equipamiento propias o comunes previstas en los instrumentos de ordenación establecidos en la presente ley. Aquí nos hemos inspirado -en algunos términos en forma textual- en el proyecto a que se hacía referencia, remitido en su oportunidad por el Congreso de Intendentes de 1998 y considerado por el Parlamento en alguna de sus Comisiones, aunque desconoces cuál. Nos fundamos en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución de la República, modificado en la última reforma constitucional, que establece que los Gobiernos Departamentales podrán acordar entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados la organización y prestación de servicios y actividades propias o comunes tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental. Pensamos que este instrumento desarrolla justamente el propósito de esta disposición constitucional.

(Cassette 2)

............de introducirlo en esta ley y limitarlo a la ejecución de aquellas obras que deriven de los instrumentos de ordenación, o sea que estén incluidas en los instrumentos de ordenación, puede llegar a ser justamente un mecanismo que otorgue viabilidad en todos los sentidos -en el político, en el administrativo, etc.- en un instrumento que no dejamos de reconocer que es innovador en nuestro medio.

El alcance. Tales acuerdos podrán ser gestionados además por empresas públicas o personas públicas no estatales de carácter interdepartamental o regional creadas por ley nacional y cuyos directorios podrán estar representados además de las entidades nacionales o departamentales que las promuevan, representantes de entidades de los sectores privados y social vinculados notoriamente a las áreas que constituyen la materia objeto de la gestión.

La creación. La creación de un consorcio -aquí recogemos literalmente lo que propone el Poder Ejecutivo- será concomitante o posterior a la elaboración y aprobación de un instrumento de ordenación. Dichos consorcios adoptarán el nombre de "consorcio de"

seguido de la denominación de identificación territorial u obra que constituye la razón de su creación.

La siguiente disposición -quizá la más trascendente- es el régimen. Los consorcios se regirán por el Derecho Privado aun cuando no exista aporte privado de capital. Aquí estamos amparando la posibilidad del consorcio público-público, o sea, entre dos entidades públicas. Pensamos justamente en términos de desarrollo de un instrumento de ordenación que podría ser de gran utilidad en operaciones en las que actuara el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y las Intendencias Municipales, los Gobiernos Departamentales, en que serían público-público.

De todas maneras, por las desviaciones que conocemos ha tenido este tipo de instrumentos en otros ámbitos -como decía el arquitecto Sienra- pensamos que deben existir resortes de control. Entonces, recogemos aquí -también de las otras propuestas- la llamada "autorización legislativa". En cada caso se requerirá la autorización del órgano legislativo respectivo. A esos efectos el contrato social y una memoria explicativa de las obras a realizarse, costo aproximado y duración y financiamiento serán remitidos a la Asamblea General, la que podrá formular las observaciones que entienda conveniente. Respectivamente la Junta Departamental autorizará en cada caso esa participación asegurando la intervención del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, respectivamente de la Intendencia en la dirección de la empresa.

Aquí recogemos lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 188 de la Constitución de la República donde se establece que las Intendencias podrán participar en actividades industriales, agrícolas o comerciales de empresas formadas por aportes obreros, cooperativas o capitales privados vinculadas a las áreas de su competencia cuando concurra por ello el libre consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que convengan previamente entre las partes. Por tanto, entendemos que en las disposiciones constitucionales existe apoyo suficiente para legislar en esta materia.

Control legislativo. Todos los años el consorcio remitirá al Tribunal de Cuentas una memoria detallada de su situación financiera sin perjuicio de las informaciones complementarias que le sean requeridas en cualquier oportunidad, así como las facultades de contralor del Poder Legislativo y de las Juntas Departamentales.

Aquí nos distanciamos también del proyecto del Poder Ejecutivo en el sentido que establecía ese control por parte de los Poderes del Estado, cuando entendemos que el Tribunal de Cuentas tiene los mecanismos y el personal técnico idóneo adecuado para efectuar el control financiero del consorcio.

Luego el último artículo se refiere a los valores. Recogemos la propuesta del Congreso de Intendentes donde establece que los valores que emitan las personas jurídica o empresas previstas en los artículos 31 y 32 de nuestra numeración, los primeros relativos a los consorcios, serán reguladas por la Ley Nº 16.749 que es la ley que regula los mercados de valores, así como las emisiones de instrumentos de oferta.

Ya expresamos que hay otras disposiciones con respecto a los valores -que llama acciones- a los accionistas, al convenio de sindicación, la participación del capital público y las inversiones que incursionan en terrenos que no nos consideramos en condiciones de poder asesorar. Esto no quiere decir que con los debidos asesoramientos en su oportunidad podamos incursionar en estos temas de gran especialidad de Derecho Tributario y manejo de Derecho Financiero que desconocemos, cuya inclusión seguramente sea necesaria.